

Prof. dr. sc Duško Lozina: Prema modernoj državi, Uprava i politika u Banskoj Hrvatskoj 18. stoljeća
Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 57, 3/2020, str. 921-924

Ivana Horbec

**PREMA MODERNOJ DRŽAVI, UPRAVA I POLITIKA U
BANSKOJ HRVATSKOJ 18. STOLJEĆA**

Nakladnik Hrvatski institut za povijest, Zagreb, 2018., str. 603

Ivana Horbec (rođ. 1977.) doktorirala je 2009. godine na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu i radi kao viša znanstvena suradnica na Hrvatskom institutu za povijest u Zagrebu. Educirala se na sveučilištima u Gottingenu, Beču i Mađarskoj akademiji znanosti u Budimpešti. Njezin je temeljni znanstveni interes vezan za političku, društvenu, upravnu i intelektualnu povijest srednje Europe u razdoblju ranoga novog vijeka. Autorica je zapažene knjige *Zdravlje naroda – bogatstvo države. Prosvijećeni apsolutizam i početci sustava javnog zdravstva u Hrvatskoj* (2015), za koju je dobila Državnu nagradu za znanost.

Autorica posebnu pozornost posvećuje nasljeđu 18. stoljeća, razdoblju u kojem mnogo tema za koje se do tada smatralo da pripadaju privatnoj sferi, postaju javnima, i u kojem su se jasnije počeli definirati pojmovi koji i danas obilježavaju javni život. Među tim pojmovima svakako se nalazila i država. Razvoj države, odnosno stvaranje protomodernih struktura koje su vodile k izgradnji države onakve kakvu poznajemo danas, središnja je tema ove studije.

Posebno je obrađen primjer Banske Hrvatske, ali u neizbježnom kontekstu razvoja država ranonovovjekovne Europe i Habsburške Monarhije u cjelini. Modernost države tada se prije svega odražavala u osnivanju niza institucija koje su kontrolirali vladar i njegov dvor, iz čijeg će se djelovanja tek u 19. i 20. stoljeću razviti strukture moderne države.

Habsburšku Monarhiju 18. stoljeća karakterizirali su politički pluraliteti – među njima prije svega valja spomenuti raznolikost pravno-političkih tradicija i običaja vladanja, difuziju autoriteta te znatne društvene i gospodarske razlike na kojima se temeljila politička aktivnost u pojedinim pokrajinama. Tijekom 18. stoljeća dolazi do sustavne izgradnje državnih institucija na ukupnom habsburškom teritoriju kao i do postupnog jačanja autoriteta tih institucija u odnosu na stalešku i vlastelinsku upravu.

Autorica naglašava da je na reformske procese u 18. stoljeću i na modernizaciju državnih struktura posebno utjecala teorija kamentalizma, gospodarsko-upravna doktrina tipična za zemlje srednje Europe tijekom 18. stoljeća. U 18. stoljeću Banska Hrvatska prestaje se tretirati kao štiti nasljednih habsburških zemalja od osmanskih upada, a sve se intenzivnije počinje naglašavati gospodarstvena uloga toga prostora za Habsburšku Monarhiju kao cjelinu.

Banska Hrvatska obuhvaćala je relativno malen prostor sastavljen od šest (od 1777. do 1786. sedam) županija i osam slobodnih kraljevskih gradova i prema popisu stanovništva iz 1787. godine ima 648.351 stanovnika. Autorica je svjesna da riječ *država* u 18. stoljeću nisu shvaćali onako kako se doživljava u današnjem smislu. U ovoj studiji, država prije svega reprezentira vladara i upravni aparat

podređen njegovoj kontroli, neovisno o tome smatra li se vladar “državom” kao Louis XIV. u Francuskoj ili „prvim činovnikom države“ kao Friedrich II. Veliki u Pruskoj. Pod pojmom Banske Hrvatske razumijeva se onaj prostor koji se u javnopolitičkim i sudbenim predmetima smatrao prostorom jurisdikcije Hrvatsko-slavonskoga sabora i bana, a pripadao je Ugarskom Kraljevstvu. Banska Hrvatska, dakle obuhvaća i Civilnu Hrvatsku i Civilnu Slavoniju – kako se područja hrvatskih, odnosno slavonskih županija katkad nazivaju u historiografiji.

Heterogenost vrsta i oblika autoriteta kao i odnosa prema pojedinim autoritetima obilježila je državu ranoga novog vijeka. Autorica je mišljenja da se može ustanoviti opća tendencija ranonovovjekovnih europskih vladara, da od staleža i crkvenih struktura postupno preuzimaju monopol političke odluke, te da stvaraju vlastiti upravni aparat, koji do kraja 17. stoljeća, a osobito tijekom 18. stoljeća postaje sposoban provoditi vladarove odluke.

Ranonovovjekovni vladari prihvaćali su teorije prirodnoga prava kao teorije apsolutnoga suvereniteta koji se temelji na univerzalnim, odnosno „prirodnim“ vrijednostima. Koncept apsolutnoga i nedjeljivoga suvereniteta postaje još jedan od osnovnih čimbenika prijelaza ranonovovjekovnih monarhija u protomoderne države.

Jedan od utjecajnijih teoretičara prava i uprave u Monarhiji Johann Heinrich Gottlob von Justi, uvodi pojam „sreće“ kao osnovni cilj države, pišući da je „sreća države, njezin najviši zakon“.

Baviti se svime što, kako kaže Martini, ima utjecaj na opće dobro, postaje ne samo obveza nego i dužnost vladara, odnosno njegova upravnog aparata. U taj spektar zanimanja ulaze i pravosuđe, povećanje broja stanovnika, ekonomsko planiranje, prometna infrastruktura, trgovina, poljoprivreda i druge gospodarske grane; potom pod znatnim utjecajem ideja prosvjetiteljstva, i javno zdravstvo, školstvo te individualne obveze i prava svih stanovnika države.

Vladarski apsolutizam i austrijska „ideja o državi“ ponajviše su bili potaknuti utjecajem teorije kameralizma – gospodarsko-upravne teorije čiji su počeci u Monarhiji bili vezani upravo uz dvor Leopolda I. Pritom su začetnici ove doktrine za osnovni izvor bogatstva države postavili njezino stanovništvo jer ono porezima, radnom snagom i vojnom službom dugoročno pridonosi tom cilju. Do 1770. godine odnosno do kraja vladavine Josipa II., u svim zemljama Monarhije nalazimo vrlo izgrađenu, hijerarhijski definiranu impersonalnu javnu upravu koja je sposobna voditi i nadzirati javne fiskalne i gospodarske poslove, ali i poslove obrazovanja, javnoga zdravstva i općenito zaštite svih građana, nemajući pritom druge konkurente u javnom autoritetu.

U Banskoj Hrvatskoj Nikola Škrlec Lomnički jedan je od najistaknutijih javnih službenika prosvijećenoga apsolutizma. U skladu s tim percepcijama usporedivao je posao vladara s poslovima drugih struka – primjerice plesačima – te naglašavao obvezu vladara da vlada po zakonima koji ograničavaju njegovu službu, baš kao i svaki drugi javni službenik.

Hrvatsko kraljevsko vijeće započelo je s radom 20. kolovoza 1767. godine, preuzevši vrhovnu upravu nad svim političkim, gospodarskim i vojno-gospodarskim poslovima u zemlji. Ono je uspostavilo stalnu komunikaciju sa županijama, gradovima i sudovima, te je kontinuirano kontroliralo njihov rad. Vijeće je ukinuto krajem srpnja 1779. godine. Marija Terezija obavijestila je savjetnike Vijeća o prestanku njegova rada i prebacivanju svih njegovih ovlasti na Ugarsko namjesničko vijeće u Požunu. Tek sredinom 18. stoljeća, terezijanskim reformama županijske uprave dobit će županije Banske Hrvatske upravne ovlasti i dužnosti kakve su od 1723. god. imale ugarske županije.

Merkantilizam, kameralizam, fiziokratizam – sve su to teorije državne političke ekonomije osmišljene upravo s interesom država staroga poretka da aktivnošću državnoga aparata akumuliraju novčane rezerve i da državnim poticajima, kontrolom i protekcijom potaknu prosperitet države.

Osnivanjem Hrvatskoga kraljevinskog vijeća kao kraljevske institucije izvršne vlasti bečki je dvor uspio postići dodatnu kontrolu imenovanja javnih službenika Banske Hrvatske. Izbor savjetnika Vijeća potpuno je pridržan vladaru, pa čak i izbor dijela nižih službenika – registratora, ekspeditora i računovođa.

Odredbom Marije Terezije iz 1769. godine svim je institucijama određeno da šalju informacije o zaposlenima, koje su podrazumijevale ime zaposlenika, njegovu plaću, kompetencije s kojima je došao u službu, njegove bivše kraljevske ili privatne službe i prijašnje plaće te razloge zašto mu je služba povjerena.

Dok je početkom 18. stoljeća zastupano mišljenje da je službenik u prvom redu podređen *lex divina*, a tek potom odredbama vladara, niz uputa, odredbi, regulacija, ali i spomenuti formulari koje su određivali Marija Terezija i Josip II., pokazuju da subordinacija i poslušnost postaju osnova službe vladaru. U teorijskim djelima o službenicima 18. st. kao glavne karakteristike službenika gotovo idealistički se postavljaju služenje općem dobru, rad, marljivost i revnost u službi te krepost. Osnovna karakteristika službenika prosvijećenoga apsolutizma jest da on više ne obavlja svoju dužnost iz odanosti vladaru, nego iz odgovornosti prema javnosti – tek tada javna služba dobiva čast profesije, iako se personalnost vladara izjednačuje s impersonalnom strukturom države. Prvi će put pojam državni službenik (Staatssdiener) kao javnopravni odnos prema državi klasificirati tek bavorski „Hauptstandespragmatik“ iz 1805. godine.

Godine 1770. određeno je da službenici u vladarskim ili gradskim institucijama austrijskih i čeških zemalja moraju imati diplomu političko-kameralnih znanosti, a od 1774. Svi su službenici sudova morali imati završen pravni fakultet. Sve opsežnija djelatnost centralne državne administracije u 18. st., kao i povećan broj regulativa, normativa i odredbi na svim poljima državne uprave, zahtijevali su ipak njihovu kodifikaciju. Godine 1772. Joseph Kropatscher objavljuje osam svezaka zbirke dekreta Marije Terezije, što postaje nakon toga redovita praksa za sve habsburške vladare.

Do druge polovice 18. st. primarni interes uprave u Habsburškoj Monarhiji počivao je na osiguranju sigurnosti države i njezine vojne moći te na fiskalnim,

pravosudnim i komorskim poslovima. Naglašavanje prirodnoga reda u društvu, pa tako i u državnim poslovima, ujednačavanje i normiranje, uređenje registratura, niz regulacija te na kraju apeli za jezgrovitost i sažetost stila službenih dokumenata – sve to sačinjava vanjski oblik pojma koji pokreće ranonovovjekovnu državu u razvoju: korisnost. Utilitas na taj način predstavlja svojevrstu konkretizaciju općega dobra i postaje osnovni cilj državne uprave, postavljen iznad tradicije i običaja, pa čak i iznad zakona. Trud i rad postaju temelji nove radne etike propagirane iz dvorskih krugova, usmjerene na aktivni odnos prema obrazovanju, usavršavanju i poslu. Sve se češće naglašava revnost u službi, ali i pokušava iskorijeniti svako „besposličarenje“.

Zaključno, ustvrdio bih da je Ivana Horbec pokazala neuobičajenu širinu znanja o važnom aspektu hrvatske povjesnice, naime onom o Banskoj Hrvatskoj. Knjiga po svojoj impostaciji podsjeća na „manufakturni stil“ autorice u najboljem smislu te riječi, te njezino eruditsko znanje o različitim aspektima Banske Hrvatske, s težištem na problematici uprave i upravnih službenika, ali i povijesnim, sociološkim, kulturološkim i inim znanjima koje autorica autoritativno pokazuje u ovoj knjizi. Smatram da je autorica ovim djelom doprinijela boljem, dubljem i sustavnijem razumijevanju prilika u Banskoj Hrvatskoj 18. st. i dala neprocjenjiv obol poznavanju napose upravnih prilika u tom razdoblju. Ovu vrijednu knjigu zato preporučujem kao nezaobilazno štivo povjesničarima, ali i čitavom nizu drugih stručnjaka, napose onima koje zanima područje uprave i problematika položaja upravnih službenika. Iznimno bogati fundus bilješki, arhivskog i drugog materijala, svjedoči o gotovo „renesansnom“ pristupu autorice u eksplanaciji složenog korpusa znanja sabranog u ovoj knjizi, koja jasno svjedoči da i u postmodernom vremenu postoje autori koji sveobuhvatno promišljaju tematiku koju su uzeli kao svoj teorijski izbor.

Prof. dr. sc Duško Lozina